

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

Frederico Moreira Mastrella de Araújo

Matrícula 11/0118081

A PRESCRIÇÃO NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

**Brasília
2015**

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

Frederico Moreira Mastrella de Araújo

Matrícula 11/0118081

A PRESCRIÇÃO NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Monografia apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade de Brasília – UnB,
como requisito parcial para obtenção do grau
de bacharel em Direito. Orientador: Professor
Mamede Said Maia Filho.

**Brasília
2015**

Frederico Moreira Mastrella de Araújo

A PRESCRIÇÃO NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito. Orientador: Professor Mamede Said Maia Filho.

Brasília, 13 de fevereiro de 2015.

Conceito:

Banca examinadora:

Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho –Orientador
Universidade de Brasília (UnB)

Prof. Bruno Rangel – Membro
Mestre em Direito
Universidade de Brasília (UnB)

Carlos Henrique Caldeira Jardim – Membro
Especialista em Direito

“Nada do que foi será
De novo do jeito que já foi um dia
Tudo passa
Tudo sempre passará”
Lulu Santos

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha mãe, que, desde sempre, me mostrou o valor do estudo e do conhecimento e nunca mediu esforços para fornecer meios para que eu alcançasse meus objetivos.

À minha esposa, que não me deixa acomodar. Pelo amor e incentivo tanto no ingresso quanto durante todo o curso de Direito.

Ao meu mestre e amigo Carlos Henrique. Por ter contribuído para o meu desenvolvimento profissional e pessoal e por ter me feito despertar para o tema tratado nesta monografia.

RESUMO

O presente trabalho tem por objeto a análise do instituto da prescrição nos processos que tramitam no Tribunal de Contas da União (TCU), limitados àqueles cujo objeto seja o ressarcimento de dano ao erário e a aplicação de multa pela prática de ato ilícito, com supedâneo no art. 71, incisos II e VIII, da Constituição Federal (CF).

A pesquisa se funda em dois pontos centrais: i) a existência ou não da prescrição relativamente à pretensão de ressarcimento de danos ao erário, haja vista a dúvida existente quanto à correta interpretação que deva ser conferida ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal; e ii) a lacuna legislativa quanto à regulamentação da prescrição sobre a pretensão punitiva no âmbito do TCU.

A importância da pesquisa reside no fato de que tanto a indefinição interpretativa quanto o vácuo legislativo possibilitam a prolação de entendimentos diversos sobre a prescrição, com risco de violação a direitos consagrados, como o devido processo legal, o contraditório e a segurança jurídica.

Nesse sentido, a presente monografia abordará os principais posicionamentos da doutrina e da jurisprudência acerca da interpretação e da integração da matéria, com a intenção de verificar se os parâmetros atualmente adotados para aplicação da prescrição adequam-se às peculiaridades do processo de contas, bem como se há imprescritibilidade nas ações de ressarcimento ao erário e se esse caráter é absoluto frente a outros princípios constitucionais.

Palavras-chave: Tribunal de Contas da União. Prescrição. Ações de ressarcimento ao erário. Aplicação de sanções por atos ilícitos. Segurança jurídica. Devido processo legal.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. O CONTROLE EXTERNO E A PRESCRIÇÃO	10
1.1. COMPETÊNCIAS DO TCU	12
1.2. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE CONTAS	15
1.3. NOÇÕES GERAIS SOBRE A PRESCRIÇÃO.....	17
2. A PRESCRIÇÃO DAS AÇÕES DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO	20
2.1. A TESE DA IMPRESCRITIBILIDADE.....	20
2.1.1. O ENTENDIMENTO DO STF NO MS 26.210-9/DF	22
2.1.2. O POSICIONAMENTO DO TCU.....	23
2.2. A TESE DA PRESCRITIBILIDADE.....	24
2.2.1. O ENTENDIMENTO DO STF NO RE 669.069/MG	26
2.2.2. O POSICIONAMENTO DO TCU: A IMPRESCRITIBILIDADE EM CONFLITO COM O DIREITO DE DEFESA	30
3. A PRESCRIÇÃO DOS ILÍCITOS JULGADOS PELO TCU	34
3.1. A JURISPRUDÊNCIA DO TCU SOBRE A PRESCRIÇÃO DOS ATOS ILÍCITOS....	37
CONCLUSÃO	41
REFERÊNCIAS.....	46

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 alçou o Tribunal de Contas da União a uma posição de destaque na estrutura da República Federativa do Brasil, como nunca ocorrera em outras Cartas, atribuindo-lhe importantes competências para o exercício do controle externo da Administração Pública.

Entre as competências do TCU, tomam relevo as disposições contidas nos incisos II e VIII do art. 71 da CF¹, as quais atribuem função judicante ao órgão, prevendo o julgamento das contas dos responsáveis pela aplicação de recursos públicos, bem como daqueles que derem causa a prejuízos ao erário. No âmbito desses processos, podem ser emitidas decisões pela irregularidade das contas, com a imputação de débito e/ou cominação de multa. De acordo com o estabelecido no § 3º do art. 71 da CF, as referidas decisões têm eficácia de título executivo, extrajudicial, servindo à propositura da ação de execução judicial.

Em tais processos administrativos, é assegurado aos responsáveis o exercício dos direitos constitucionais relacionados ao devido processo legal, sobretudo do contraditório e da ampla defesa. Nada obstante, existe dúvida, na doutrina e na jurisprudência, quanto à correta interpretação que deva ser dada ao art. 37, § 5º, da CF², no que se refere à existência ou não da prescrição nas ações que tratam do ressarcimento de prejuízos causados ao erário.

¹ CF/88. Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

² CF/88. Art. 37. § 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

Além disso, por ausência de regulamentação infraconstitucional, não foram definidos prazos de prescrição para os ilícitos que causem prejuízo ao erário – os quais, além da condenação ao ressarcimento do dano, podem resultar na aplicação de multa pelo TCU –, abrindo espaço para certa insegurança jurídica no que toca à responsabilização dos agentes.

É sabido que o decurso de longo período de tempo compromete a efetividade do contraditório e da ampla defesa, pois impacta significativamente a possibilidade e a qualidade da defesa, podendo comprometer a validade do processo, que se transformaria, então, em meio legitimado para a quase certeza acerca da condenação.

Além disso, a prescrição é um tema que está diretamente relacionado à estabilização das relações sociais e à necessidade da busca por um processo de razoável duração, eficiente e justo, cuja tramitação prime efetivamente pelo interesse público e não somente pela pretensão estatal.

Tendo como pano de fundo a situação exposta, o objetivo do presente trabalho é, após uma breve explanação das atribuições do TCU e do instituto da prescrição, demonstrar quais são os principais posicionamentos da doutrina e da jurisprudência (do Poder Judiciário e do próprio Tribunal de Contas da União) sobre a prescrição nos processos de contas, analisando os fundamentos lógicos dessas fontes para, ao fim, realizar uma análise crítica comparativa entre eles

A posição que adotamos neste trabalho se alinha com uma visão garantista do processo de contas, como forma de se extrair a sua legitimidade e efetividade, possibilitando, assim, o cumprimento da missão desse importante órgão de estatura constitucional que é o Tribunal de Contas da União.

1. O CONTROLE EXTERNO E A PRESCRIÇÃO

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 70, *caput*, que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e entidades da Administração Direta e Indireta será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

A referida fiscalização se dá não somente quanto ao aspecto da legalidade, mas, também, quanto à legitimidade e à economicidade do ato administrativo, adentrando, assim, aspectos relacionados à liberdade de atuação do gestor público, como a correção do ato segundo os princípios e circunstâncias vigentes à época de seu exercício. Indo além, pode-se dizer que avaliar a legitimidade do ato administrativo significa investigar se este guarda relação com os anseios da sociedade.

Em que pese a CF estabelecer, em seu art. 71, que o controle externo será exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, esse auxílio não se confunde com a ideia de subordinação administrativa, restando consagrado na ordem republicana nacional que a Corte de Contas é órgão dotado de autonomia, tanto frente ao Poder Legislativo quanto frente ao Executivo e ao Judiciário.

É dizer, se a Constituição confiou ao Legislativo a titularidade do poder de exercício do controle externo da administração pública, também estabeleceu, de forma incisiva, a cooperação de um órgão de estatutura constitucional responsável por concretizar materialmente a própria atividade de controle externo: o TCU, no âmbito federal.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que o Tribunal de Contas da União é órgão independente e autônomo que exerce função essencial para a concretização do controle externo da gestão pública federal (encontrando-se, portanto, fora da função administrativa), cujo regime jurídico é centralmente constitucional. Nesse sentido, é sempre bem-vinda a lição de Rui Barbosa, idealizador do Tribunal de Contas:

Tribunal é, mas Tribunal sui generis [...] Corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, exerce funções vitais no organismo constitucional.³

Na mesma esteira, Odete Medauar leciona que a Constituição Federal de 1988 conferiu ao Tribunal de Contas, “as mesmas garantias de independência do Poder Judiciário”⁴, consoante disposto no art. 73 da Carta Magna⁵.

Por fim, confirmando a independência da Corte de Contas no exercício do controle externo, Marçal Justen Filho afirma ser juridicamente impossível a qualquer autoridade, integrante de quaisquer dos três Poderes, intervir sobre o desempenho das competências do TCU, sendo inviável, da mesma forma, suprimir sua existência ou reduzir suas atribuições por meio de medidas infraconstitucionais⁶.

³ Rui Barbosa na exposição de motivos do Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890.

⁴ MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 1993 p. 142.

⁵ CF/88. Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*, 6. ed. 2010. p. 1119.

1.1. COMPETÊNCIAS DO TCU

A relevância do Tribunal de Contas da União pode ser mais bem compreendida ao se examinar o rol de competências privativas conferidas ao órgão pelo art. 71 da Constituição Federal. Para o objetivo desta monografia, têm especial importância as atribuições definidas nos incisos II e VIII do dispositivo mencionado, cabendo sua transcrição, *verbis*:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

[...]

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

Por outro lado, o dever de prestar contas é estabelecido pelo parágrafo único do art. 70 da Carta Magna, o qual estabelece:

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Na primeira parte do inciso II do art. 71 (“administradores e demais responsáveis...”), a CF faz referência ao julgamento das contas ordinárias, prestadas por todos aqueles que gerem recursos públicos, em cumprimento ao parágrafo único do art. 70 da CF, visando à avaliação de seus atos de gestão.

De acordo com Luiz Henrique Lima, a norma é destinada a toda a Administração Pública, sem exceção, alcançando todos os Poderes e órgãos e todas as entidades da Administração Indireta⁷. Fica fora desse julgamento pelo TCU apenas o Chefe do Poder Executivo, cujas contas são julgadas pelo Congresso Nacional, conforme determina o art. 49, inciso IX, da Constituição⁸.

Importante ressaltar que até mesmo as entidades privadas, quando gestoras de recursos públicos federais, como ocorre em convênios, por exemplo, estão sujeitas à fiscalização do TCU e ao dever constitucional de prestar contas⁹.

Já a segunda parte do inciso II do art. 71 da CF (“e daqueles que derem causa...”) abrange as hipóteses de responsabilização daqueles que, sendo ou não administradores, tenham contribuído para a ocorrência de prejuízos ao erário. Ainda segundo Luiz Henrique Lima, reside aí o “fundamento constitucional para responsabilizar empresas ou instituições privadas cuja ação ou omissão tenha provocado prejuízo ao tesouro, superfaturando uma relação contratual com o poder público”¹⁰.

De acordo com o disposto no art. 16 da Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992), as contas serão julgadas regulares quando expressarem, de forma

⁷ LIMA, Luiz Henrique. Controle Externo. 2007. p. 45.

⁸ CF/88. Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.

⁹ STF. Mandado de segurança nº 26.969. Rel. Min. Luiz Fux. DJ 12/12/2014.

¹⁰ LIMA, Luiz Henrique. *Op. cit.* p. 44.

clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável.

As contas poderão, também, ser julgadas regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário.

Por fim, as contas serão julgadas irregulares quando comprovada a ocorrência de: omissão no dever de prestar contas; prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico; dano ao erário; ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

Na maioria dos casos de julgamento pela irregularidade das contas, havendo dano ao erário, a decisão incluirá também a obrigação do ressarcimento do débito apurado, atualizado monetariamente desde a data do evento danoso e com a incidência dos juros de mora.

Além do julgamento pela irregularidade das contas e da condenação ao ressarcimento do dano, consoante o disposto no inciso VIII do art. 71 da CF, o TCU pode, ainda, aplicar as sanções previstas em lei.

A Lei nº 8.443/1992, regulamentando o referido dispositivo constitucional, estabeleceu, entre outros, dois tipos de sanção pecuniária. A primeira é a multa proporcional ao dano causado ao erário, prevista no art. 57 dessa lei, cujo valor pode chegar a cem por cento do valor atualizado do dano. A segunda é a multa aplicável nos casos em que a prestação de contas, apesar de não evidenciar a ocorrência de dano ao erário, demonstra a ocorrência de outras irregularidades, como atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos. O valor máximo dessa sanção, prevista no art. 58 da Lei nº 8.443/1992, é atualizado anualmente e, em 2014, atingiu o montante de R\$ 46.551,46.

Como visto, o TCU pode condenar os responsáveis cujas contas se mostrem irregulares ao pagamento de duas espécies de débito: ressarcimento do dano causado ao erário e/ou multa. Ademais, os dois tipos de multa mencionados podem ser aplicados de forma concomitante, a depender da situação.

1.2. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE CONTAS

O processo administrativo de contas não possui, em regra, caráter contencioso, ao menos até que sua regularidade seja questionada ou até que o gestor descumpra seu dever constitucional de prestar contas. Nesses casos, como nos ensina Benjamin Zymler, a natureza do processo se altera devido à existência de conflito de interesses entre o administrado e a Administração, estabelecendo-se, então, legítimo processo de natureza contenciosa, orientado pelo princípio do contraditório e da ampla defesa¹¹.

Em sumarássima explanação, após a análise das prestações de contas ordinárias ou de documentos obtidos em decorrência de fiscalizações, no caso de haver evidências de irregularidade, a área técnica do TCU, por delegação do ministro relator, proporciona ao gestor responsável a oportunidade de se manifestar nos autos do processo instaurado. Caso as evidências sejam de dano ao erário ou omissão no dever de prestar contas, realiza-se a comunicação processual denominada citação; entretanto, se a evidência for de irregularidade que não acarrete dano, realiza-se a comunicação processual denominada audiência¹².

¹¹ ZYMLER, Benjamin. *Direito administrativo e controle*. 3. ed. 2012. p. 248.

¹² Lei nº 8.443/1992. Art. 11. O Relator presidirá a instrução do processo, determinando, mediante despacho singular, de ofício ou por provocação do órgão de instrução ou do Ministério Público junto ao Tribunal, o sobrestamento do julgamento, a citação ou a audiência dos responsáveis, ou outras providências consideradas necessárias ao saneamento dos autos, fixando prazo, na forma estabelecida no Regimento Interno, para o atendimento das diligências, após o que submeterá o feito

O prazo regimental de resposta é de 15 dias, contado a partir do dia útil seguinte ao que constar do aviso de recebimento da comunicação postal, havendo possibilidade de prorrogação, na forma regimental. A partir da notificação, o responsável tem amplo acesso aos autos e pode atuar no processo com ou sem o auxílio de advogado.

Uma vez chamado aos autos em sede audiência ou citação, o prazo estabelecido destina-se a cobrir toda a amplitude da defesa, de tal sorte que caberá ao responsável, neste momento, aduzir todas as questões preliminares e prejudiciais, bem como oferecer as alegações de mérito e as provas que entender conveniente. As eventuais complementações de defesa, escudadas em documentos novos ou fatos relevantes supervenientes, hão de ser apresentadas, sempre que possível, dentro do prazo fixado na audiência e, excepcionalmente, até o término da etapa de instrução, consoante disciplina do art. 160, § 1º, do Regimento Interno do TCU.

É fácil perceber, assim, que o procedimento de contas não se assemelha ao procedimento civil ordinário, porquanto não admite dilação probatória. Quanto a esse aspecto, deve ser destacado, ainda, que nos processos de contas o ônus de provar a regular aplicação dos recursos públicos cabe ao gestor, por força do disposto no Decreto nº 200/1967 e na jurisprudência consolidada.

Em continuidade, após o exame da defesa apresentada, a unidade técnica elabora sua instrução final de mérito, que é então encaminhada para manifestação do Ministério Público que atua junto ao TCU nos casos previstos no

ao Plenário ou à Câmara respectiva para decisão de mérito.

Art. 12. Verificada irregularidade nas contas, o Relator ou o Tribunal: I - definirá a responsabilidade individual ou solidária pelo ato de gestão inquinado; II - se houver débito, ordenará a citação do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar defesa ou recolher a quantia devida; III - se não houver débito, determinará a audiência do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar razões de justificativa; não resulte dano ao Erário; IV - adotará outras medidas cabíveis.

Regimento Interno, retornando então ao ministro relator para elaboração do relatório, voto e proposta de acórdão que serão submetidos à apreciação do Colegiado.

Prolatado o acórdão pelo TCU, em caso de sucumbência do responsável, é garantida a faculdade da interposição dos recursos previstos no art. 32 da Lei nº 8.443/1992. Após o trânsito em julgado, caso não tenha havido recolhimento da dívida pelo no prazo fixado, a decisão do TCU de que resulte imputação de débito ou cominação de multa terá eficácia de título executivo, suficiente para a proposição da respectiva ação de execução, nos termos do art. 71, § 3º, da CF e art. 24 da Lei nº 8.443/1992.

1.3. NOÇÕES GERAIS SOBRE A PRESCRIÇÃO

Consoante nos ensina Maria Helena Diniz, a violação de determinado direito cria para seu titular uma pretensão, ou seja, o poder de fazer valer em juízo, por meio de uma ação, a prestação devida, o cumprimento da norma legal ou contratual violada ou a reparação do mal causado¹³. Tudo isso dentro de um prazo legal.

O titular dessa pretensão terá, assim, um prazo para propor a ação, cuja contagem se inicia (*dies a quo*) no momento da violação do direito subjetivo. Desse modo, caso o titular deixe transcorrer tal lapso temporal, sua inércia dará origem a uma sanção, que é a prescrição.

A prescrição é, portanto, uma pena ao negligente. É a perda da pretensão à tutela jurisdicional, e não a perda ou extinção do direito subjetivo propriamente dito.

¹³ DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro, volume 1: teoria geral do direito civil*. 29. ed. 2012 p. 430.

Em outros tempos, a prescrição não produziria efeitos sobre a ação, a não ser quando oposta pelo demandado. Contudo, a promulgação da Lei nº 11.280/2006 criou para o órgão jurisdicional o poder-dever de pronunciar, de ofício, a prescrição (CPC, art. 219, § 5º).

Com base nesse sistema, o titular de uma pretensão prescrita não perde o direito à ação, mas, caso a sua demanda seja rejeitada, devido ao reconhecimento da prescrição, tal situação implicará em uma sentença de mérito (CPC, art. 269, IV), que fará coisa julgada material (CPC, arts. 467 e 468), apesar da ausência de exame, pelo juiz, quanto à existência ou não do direito material em litígio.

Questão relevante diz respeito ao momento em que surge, para o titular do direito subjetivo lesado, a pretensão à tutela jurisdicional. A teor do princípio da *actio nata*, a prescrição das ações indenizatórias somente começa a fluir no momento em que o titular do direito violado toma conhecimento do fato e da extensão de suas consequências.

Tal aspecto adquire especial relevo na apuração de transgressões ao direito administrativo, uma vez que a noção de “titular do direito violado” se torna de difícil aplicação, haja vista a variedade de autoridades que podem, ao tomar conhecimento do fato, fazer nascer a pretensão de reparação do Estado, iniciando, portanto, a contagem do prazo prescricional.

Assim, por exemplo, suponhamos o caso de o TCU tomar conhecimento de certa ilegalidade cometida por um gestor público apenas dez anos após sua ocorrência, havendo autoridade administrativa que teve ciência do fato anteriormente mas não adotou nenhuma providência, deixando transcorrer eventual lapso prescricional de apuração do ilícito. Indaga-se se seria plausível, nesse caso,

a Corte de Contas voltar-se diretamente contra o servidor responsável, com fundamento no princípio da *actio nata*, sob a perspectiva do controle externo.

Verifica-se, dessa forma, que o princípio da *actio nata* representa um conceito fluido, que varia de acordo com o ângulo para o qual a prescrição está voltada. No caso de se privilegiar a segurança jurídica, o “*dies a quo*” da prescrição tende a se aproximar da data de ocorrência do fato, enquanto, no caso de se privilegiar a proteção das normas e da atividade fiscalizatória do Estado, tende a se aproximar da data de conhecimento do fato pela autoridade jurisdicional.

2. A PRESCRIÇÃO DAS AÇÕES DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO

No tocante à prescrição dos ilícitos que causem prejuízos ao erário, o art. 37, § 5º, da Constituição Federal dispõe o seguinte:

§ 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

Observa-se que a parte final do dispositivo transcrito, apesar de conter uma ressalva que não pode ser ignorada, não dispõe explicitamente que as ações de ressarcimento de prejuízos causados ao erário são imprescritíveis. Reside aí, na ausência de afirmação categórica quanto à existência ou não de prescrição para essa pretensão estatal, a principal controvérsia doutrinária e jurisprudencial sobre a questão.

Ademais, como será visto a diante, a lei mencionada na parte inicial do dispositivo, referente aos prazos de prescrição da pretensão punitiva no âmbito do TCU, ainda não foi editada, uma vez que a Lei Orgânica da Corte de Contas nada dispõe sobre prazos prescricionais.

2.1. A TESE DA IMPRESCRITIBILIDADE

A tese da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário é defendida por meio da aplicação direta da ressalva contida na parte final do art. 37,

§ 5º, da CF. Traduz essa forma de entendimento a seguinte exposição de José Afonso da Silva:

A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento". Vê-se, porém, que há uma ressalva ao princípio. Nem tudo prescreverá. Apenas a apuração e punição do ilícito, não, porém, o direito da Administração ao ressarcimento, à indenização, do prejuízo causado ao erário. É uma ressalva constitucional e, pois, inafastável, mas, por certo, destoante dos princípios jurídicos, que não socorrem quem fica inerte (*dormientibus non succurrit ius*).¹⁴

Ainda favoravelmente à tese da imprescritibilidade, afirma Pedro Roberto Decomain, a respeito da interpretação do aludido dispositivo constitucional, que:

Há nele dois comandos, ambos dirigidos ao legislador ordinário. O primeiro lhe ordena: estabeleça prazo de prescrição para punições aplicáveis a agentes públicos pela prática de atos que causem prejuízo ao Erário. É o que consta da primeira parte do parágrafo. Já o segundo comando impõe: não estabeleça prazo para prescrição da pretensão de ressarcimento dos danos que o ilícito haja imposto ao Erário. Como se vê, exatamente o inverso do primeiro.¹⁵

Portanto, aqueles que defendem a imprescritibilidade das ações de ressarcimento de danos causados ao erário pretendem demonstrar ser possível extrair o sentido da referida norma constitucional por meio de uma simples interpretação gramatical.

¹⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 673.

¹⁵ DECOMAIN, Pedro Roberto. *Improbidade Administrativa*, p. 393.

2.1.1. O ENTENDIMENTO DO STF NO MS 26.210-9/DF

Em 4 de setembro de 2008, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) julgou o mérito do Mandado de Segurança 26.210-9/DF, impetrado contra o Acórdão 2.967/2005 da 1ª Câmara do TCU, por meio do qual a impetrante havia sido condenada a devolver todos os valores recebidos em decorrência de bolsa de estudos, concedida pelo Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq) com a finalidade de que a requerente realizasse o curso de doutorado no exterior.

O motivo da condenação foi o fato de a bolsista não ter retornado ao Brasil, após concluir o curso de doutorado, para aplicar, em solo nacional, os conhecimentos adquiridos com o amparo do financiamento público federal, descumprindo, assim, uma das cláusulas do ajuste firmado entre ela e o CNPq.

A bolsa de estudos em questão havia se encerrado em agosto de 1992, sendo que a beneficiária fora notificada pelo CNPq, em 1993, 1995 e 2001, a apresentar documentos que comprovassem seu retorno ao país, com o alerta acerca da necessidade de devolução dos recursos em caso de descumprimento daquela obrigação.

O processo administrativo em questão só fora encaminhado ao TCU para julgamento em 2005, sendo que, após a realização do contraditório e o exame da defesa apresentada, a ex-bolsista fora condenada ao ressarcimento dos valores recebidos, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora.

No âmbito do STF, a impetrante alegou a ocorrência da prescrição quinquenal (à semelhança do prazo prescricional para a cobrança da dívida passiva

da União, estabelecido pelo Decreto nº 20.910/1932¹⁶), cuja fluência, a seu ver, teria se iniciado em agosto de 1992, data do encerramento da bolsa de estudos.

O relator do processo no STF, Ministro Ricardo Lewandowski, votou por denegar a segurança, tendo como fundamento a aplicação direta da parte final do art. 37, § 5º, da CF, no sentido de que a ação de ressarcimento de prejuízos causados ao erário estaria coberta pelo manto da imprescritibilidade.

Todos os demais ministros votaram com o relator, à exceção do ministro Marco Aurélio, segundo o qual os dirigentes do CNPq é que teriam inobservado a cláusula relativa à bolsa de estudos, deixando de promover a cobrança do ressarcimento dentro do prazo de cinco anos. Além disso, o referido ministro consignou que a Constituição seria explícita, em certos casos, quanto à ausência de prescrição, não sendo esse o caso das ações de ressarcimento ao erário, as quais, a seu ver, não seriam exercitáveis a qualquer momento.

Cabe lembrar que a composição do STF se alterou significativamente desde a prolação do julgado, havendo, assim, a possibilidade de que a tese prevalecente no referido caso não venha a ser confirmada em manifestações futuras.

2.1.2. O POSICIONAMENTO DO TCU

O TCU, antes mesmo do julgamento do MS 26.210-9/DF, já adotava, como entendimento dominante, a tese da imprescritibilidade das ações de

¹⁶ Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

ressarcimento ao erário. Alguns precedentes, porém, consideram prescritível tal pretensão, aplicando o prazo prescricional estabelecido no art. 205 do Código Civil¹⁷.

Contudo, o entendimento majoritário aprovado no MS 26.210-9/DF, uma vez proferido pelo Plenário do STF e em decisão de mérito, transformou-se em paradigma para as decisões subsequentes do TCU, o qual sedimentou, por meio de incidente de uniformização de jurisprudência – Acórdão 2.709/2008-Plenário¹⁸ –, o entendimento de que as ações de ressarcimento ao erário são imprescritíveis.

Após reiteradas manifestações sobre a matéria, utilizando-se do mandado de segurança e do incidente de uniformização de jurisprudência mencionados, o TCU editou a Súmula nº 282, aprovada pelo Acórdão 2.166/2012–Plenário¹⁹, com a seguinte redação: “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”.

2.2. A TESE DA PRESCRITIBILIDADE

A tese de que as ações de ressarcimento ao erário estão sujeitas à prescrição é, ainda, amparada por parcela minoritária da doutrina brasileira. Contudo, esse segmento vem aumentando, tendo recebido a adesão de nomes como Celso Antônio Bandeira de Mello²⁰.

Os que compartilham desse ponto de vista afirmam que, se a regra geral do ordenamento jurídico é a prescritibilidade das pretensões, qualquer ideia em contrário deve se dar de forma expressa e inequívoca, por tratar-se de exceção.

¹⁷ Nesse sentido, confira os seguintes julgados do TCU: Acórdãos 547/2008-1ª Câmara, Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça e 2645/2007-1ª Câmara, Rel. Min. Valmir Campelo.

¹⁸ Acórdão 2.709/2008-TCU-Plenário. Relator Min. Benjamin Zymler.

¹⁹ Acórdão 2.166/2012-TCU-Plenário. Relator Min. Ana Arraes.

²⁰ Na 28ª edição do livro “Curso de direito administrativo”, 2011, p. 1073, o autor passou a se manifestar a favor da existência da prescrição, modificando o entendimento contido em edições anteriores.

Nessa linha, defende a autora Elody Nassar que a regra geral acerca da prescritibilidade das pretensões somente poderia ser excepcionada por comando constitucional expresse, à semelhança do que ocorre nos casos em que o constituinte utilizou o termo “imprescritível” para expressar o desejo de que o decurso de tempo não afetasse determinada ação²¹.

Tendo em vista que a Constituição Federal não afirmou expressamente que as ações de ressarcimento ao erário seriam imprescritíveis, como o fez para os crimes de racismo (CF, art. 5º, inciso XLII) e para a ação de grupos armados contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (CF, art. 5º, inciso XLIV), não seria autorizado concluir que o exercício da pretensão de recomposição do erário pudesse ocorrer a qualquer momento.

Ainda segundo Elody Nassar, no conflito entre o princípio da segurança jurídica e os princípios da indisponibilidade e supremacia do interesse público, para fins de definição da questão da prescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário, prevaleceria a segurança jurídica, por não se revestir a defesa do patrimônio da essencialidade necessária para afastar aquela.

Na mesma linha, advoga Marçal Justen Filho que a imprescritibilidade não pode ser acolhida em nosso sistema jurídico, “sob pena de gerar efeitos incompatíveis com a própria Constituição, que prestigia a segurança jurídica. Não se pode admitir que o Estado manteria o direito de ação de modo eterno”²².

²¹ NASSAR, Elody. *Prescrição na administração pública*. 2. ed. 2009. p. 353.

²² JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. 2010. p. 1244

2.2.1. O ENTENDIMENTO DO STF NO RE 669.069/MG

Em 2/8/2013, o Plenário do STF reconheceu, por unanimidade, a Repercussão Geral do Recurso Extraordinário 669.069/MG, de relatoria do ministro Teori Zavascki. A ementa da decisão recebeu a seguinte redação:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO. INTERPRETAÇÃO DA RESSALVA FINAL PREVISTA NO ARTIGO 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL.

Apresenta repercussão geral o recurso extraordinário no qual se discute o alcance da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário prevista no artigo 37, § 5º, da Constituição Federal.

O caso trata de Recurso Extraordinário interposto pela União em face de decisão do Tribunal Regional Federal (TRF) da 1ª Região que confirmou sentença que extinguiu o processo por prescrição. A ação, proposta originariamente pela União em 2008, visa ao ressarcimento de prejuízos decorrentes de acidente de trânsito ocorrido em 1997, envolvendo veículo de determinada empresa de transportes e outro pertencente à Marinha do Brasil.

O TRF considerou que "os requisitos que legitimam a ação de improbidade administrativa, imprescritível nos termos do permissivo constitucional inscrito no § 5º do artigo 37, não se confundem com aqueles decorrentes da ação de ressarcimento dos prejuízos ao patrimônio público por causa diversa, no caso, acidente automobilístico, que deve observar, dentre outros, a prescrição quinquenal".

No âmbito do STF, o Ministro Teori Zavascki assim se manifestou sobre a repercussão geral do caso, quando do conhecimento do recurso:

4. A questão transcende os limites subjetivos da causa, havendo, no plano doutrinário e jurisprudencial, acirrada divergência de entendimentos, fundamentados, basicamente, em três linhas interpretativas:

(a) a imprescritibilidade aludida no dispositivo constitucional alcança qualquer tipo de ação de ressarcimento ao erário;

(b) a imprescritibilidade alcança apenas as ações por danos ao erário decorrentes de ilícito penal ou de improbidade administrativa;

(c) o dispositivo não contém norma apta a consagrar imprescritibilidade alguma.

É manifesta, assim, a relevância e a transcendência dessa questão constitucional.

O mérito do referido recurso teve apreciação iniciada no dia 12/11/2014²³.

O ministro Teori Zavascki votou no sentido de negar provimento ao recurso da União, mantendo a redação do acórdão recorrido. Ao analisar o tema, o relator entendeu que a imprescritibilidade não poderia ser aplicada em sentido amplo, para todos os casos de danos ao erário. “Se fosse assim, a própria execução fiscal seria imprescritível”, declarou.

De acordo com o ministro, “são raríssimas as hipóteses de imprescritibilidade” e “a norma que a contempla deve ser interpretada restritivamente”. Além disso, “o alcance do dispositivo [art. 37, § 5º, da CF] deve ser buscado mediante a sua associação com o do parágrafo anterior [§ 4º], que trata das sanções por ato de improbidade administrativa”. Na visão do relator, “ambos [os

²³ O julgamento da causa foi suspenso, devido ao pedido de vista formulado pelo Ministro Dias Toffoli. Todas as informações a respeito dos votos até então apresentados, bem como dos debates orais ocorridos na sessão foram extraídas da gravação disponível em <www.radiojustica.jus.br>.

parágrafos] estão se referindo ao mesmo conjunto de bens e valores jurídicos, que são os da preservação da idoneidade da gestão pública e da penalização dos agentes administrativos ímprobos”.

Assim, seria incompatível com o nosso sistema jurídico a interpretação da norma no sentido de considerar imprescritíveis as ações de ressarcimento fundadas em danos causados por simples atos culposos da esfera civil. Desse modo, o relator sugeriu a fixação da tese de repercussão geral segundo a qual a ressalva contida no art. 37, § 5º, da CF diria respeito apenas às ações de ressarcimento de danos ao erário decorrentes de atos tipificados como ilícitos de improbidade administrativa ou ilícitos penais.

Para os demais casos, o relator entendeu aplicáveis os prazos de prescrição do direito comum, inclusive no que se refere às causas suspensivas ou interruptivas da prescrição, os quais estão previstos no Código Civil e em leis especiais.

Em seguida, iniciou-se um profundo debate no Plenário do STF, no qual diversas teses jurídicas foram ventiladas, sendo quase todas favoráveis a algum tipo de prescrição para as ações de ressarcimento ao erário.

Aventou-se, assim, a tese de que o termo “ressalvadas” contido no art. 37, § 5º, da CF poderia estar a dispor sobre a possibilidade de coexistirem prazos distintos, um para a apuração e punição do ato ilícito e outro para o exercício da ação de ressarcimento²⁴.

Capitaneada pelo Ministro Dias Toffoli, debateu-se, ainda, a tese de que a norma constitucional estabeleceria dois momentos sucessivos, ou seja, primeiro se

²⁴ Consoante sugerido por Thiago Igor de Paula Souza *in* Revista do TCEMG/2012, deve ser lembrado que à época da aprovação da Constituição, o prazo prescricional das sanções disciplinares era normalmente de cinco anos, enquanto a prescrição das pretensões reparatórias se dava em vinte anos, podendo residir aí o fundamento para a previsão da autonomia de cada prazo.

identificariam os agentes responsáveis pelos atos ilícitos – dentro do prazo prescricional aludido pela CF e definido em lei –, e, depois, caso identificado o agente, mover-se-ia a respectiva ação de ressarcimento do eventual dano ao erário, a qual seria imprescritível.

O ministro Luís Roberto Barroso, por sua vez, concordou com o relator no que diz respeito ao não provimento do recurso da União. Entendeu, contudo, que o Plenário não estaria preparado para enfrentar a questão de forma ampla, decidindo pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento derivadas de improbidade ou de ilícitos penais, uma vez que o caso concreto não trataria desses assuntos. De acordo com o ministro, o STF não estaria “em condições de sistematizar o tema, porque a questão da imprescritibilidade em matéria de improbidade não foi objeto de contraditório nesse processo”.

Segundo Barroso, a parte final do art. 37, § 5º, da CF contém um componente de obscuridade. Consoante pesquisa elaborada por seu gabinete, a redação originária do projeto de Constituição traria expressamente a locução “ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento, que serão imprescritíveis”. Entretanto, as três últimas palavras teriam sido retiradas da versão final aprovada pelo poder constituinte originário, sugerindo que “talvez a interpretação histórica da norma seja no sentido de que o constituinte não quis tornar essas ações imprescritíveis”.

Além disso, Barroso destacou o ponto de vista atualmente defendido por Celso Antônio Bandeira de Mello, no sentido de que considerar as ações de ressarcimento de danos causados ao erário imprescritíveis significaria obrigar a parte a conservar indefinidamente, até as futuras gerações, a prova do não cometimento de eventual ilícito administrativo.

Tendo em vista, portanto, tais ponderações, bem como as indefinições dos membros do STF quanto à tese mais adequada, o ministro Barroso sugeriu que a questão da improbidade administrativa fosse apreciada no futuro, no âmbito de processo que tratasse especificamente sobre o tema. Propôs, então, que a tese de repercussão geral fosse fixada, mais restritivamente, no sentido de ser “prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”.

Após nova discussão, sobre se a questão da improbidade administrativa caracterizaria ou não um *obiter dictum*, votaram os ministros Rosa Weber e Luiz Fux a favor da afirmação da repercussão geral nos termos propostos pelo relator. Na ocasião, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli, não havendo, ainda, previsão quanto à continuidade do julgamento.

Como visto, quatro ministros do STF já se manifestaram a favor da ocorrência da prescrição no caso concreto, sendo que, com base nas manifestações orais dos ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes e Dias Toffoli, durante a sessão, parece que o número tende a aumentar.

Além disso, ainda que a tese vencedora seja a defendida pelo relator, ministro Teori Zavascki, é possível perceber uma grande evolução no tratamento da matéria, com a perspectiva de superação do caráter absoluto de imprescritibilidade, antes conferido às ações de ressarcimento de danos causados ao erário.

2.2.2. O POSICIONAMENTO DO TCU: A IMPRESCRITIBILIDADE EM CONFLITO COM O DIREITO DE DEFESA

A despeito da problemática acerca da interpretação a ser dado ao art. 37, § 5º, da CF, parece ser consenso que o decurso do tempo tem o condão de apagar

ou alterar a memória humana dos fatos, além de, inexoravelmente, contribuir para o desaparecimento das provas materiais – mitigando ou mesmo eliminando o direito de defesa dos arrolados como responsáveis e fazendo com que o julgamento seja baseado preponderantemente no poder acusatório do Estado.

Na mesma linha, Bandeira de Mello registra que a tese da imprescritibilidade esbarra no direito de defesa do acusado. Segundo o autor, o homem médio não guarda, além de um prazo razoável, por via de regra não demasiadamente longo, documentação que seria necessária à sua defesa em juízo. Por outro lado, vislumbra que o Poder Público pode manter em seus arquivos, por longos períodos de tempo, elementos para manejar suas acusações a terceiros, que remanesceriam desarmados perante tais imputações²⁵.

Reconhecendo o efeito deletério do transcurso temporal sobre a legitimidade do processo, o TCU, no uso do poder regulamentar conferido pelo art. 3º da Lei nº 8.443/92, aprovou a Instrução Normativa nº 71/2012, a qual dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial.

Esse normativo, destinado à Administração Pública Federal em geral, criou hipótese de dispensa da instauração do processo de tomada de contas especial, em razão do decurso de tempo entre a data de ocorrência do dano e a data da primeira notificação do responsável pela autoridade administrativa, *verbis*:

Art. 6º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, **fica dispensada a instauração da tomada de contas especial**, nas seguintes hipóteses:

[...]

II - **houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data**

²⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Op. Cit.* p. 1073.

provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente;

A norma em questão, substituiu o regramento já antes previsto na revogada Instrução Normativa nº 56/2007, cujo art. 5º, § 4º, estabelecia o seguinte:

§ 4º Salvo determinação em contrário do Tribunal, **fica dispensada a instauração de tomada de contas especial após transcorridos dez anos desde o fato gerador**, sem prejuízo de apuração da responsabilidade daqueles que tiverem dado causa ao atraso, nos termos do art. 1º, § 1º.

§ 5º O prazo previsto no parágrafo anterior conta-se na forma do § 2º do art. 1º desta Instrução Normativa e **interrompe-se com a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente.**²⁶

Tais normas, conquanto aludem à dispensa da instauração da tomada de contas especial, têm nítida natureza prescricional, fundamentando-se na constatação insofismável de que o longo decurso de tempo entre a prática de um ato e a notificação de sua ilicitude pela autoridade competente cria uma distorção capaz de comprometer a efetividade da ampla defesa e do contraditório, a ponto de tornar inválido o desenvolvimento do processo em relação ao agente acusado.

Nessa linha, a jurisprudência do TCU, apesar de defender a tese da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário – conforme evidenciado na Súmula 282, tem reafirmado, em diversos momentos, a aplicação do referido normativo, como pode ser visto no seguinte acórdão:

²⁶ IN-TCU 56/2007. Art. 1º. § 2º O prazo mencionado no parágrafo anterior deve ser contado: I – nos casos de omissão no dever de prestar contas e da não comprovação da aplicação de recursos repassados, da data fixada para apresentação da prestação de contas; II – nos demais casos, da data do evento, quando conhecida, ou da data de ciência do fato pela Administração;

O transcurso de longo período de tempo compromete a efetiva prática das garantias constitucionais mencionadas [contraditório e ampla defesa], pois influi negativamente na qualidade da defesa, na validade do processo, na segurança jurídica [...] neste caso concreto, os princípios do contraditório, da ampla defesa e da segurança jurídica devem prevalecer sobre o princípio da imprescritibilidade das ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário.²⁷

A situação disposta no aresto acima é mais comum do que se imagina no âmbito do TCU, podendo ser mencionados diversos julgados, entre eles os Acórdãos 1.558/2008–2ª Câmara, 1.077/2012–1ª Câmara e 1.995/2013–Plenário, todos tratando da questão dos efeitos negativos do decurso do tempo sobre a capacidade de defesa.

Interpretando-se os fundamentos das decisões mencionadas a *contrario sensu*, chega-se à conclusão lógica de que a adoção da tese da imprescritibilidade implica, muitas vezes, negar vigência a direitos fundamentais, como o contraditório e a ampla defesa.

²⁷ TCU. Acórdão 5.001/2010-2ª Câmara. Ministro Relator Raimundo Carreiro.

3. A PRESCRIÇÃO DOS ILÍCITOS JULGADOS PELO TCU

A Lei nº 8.429/1992 regulamentou o art. 37, §§ 4º e 5º, da CF, definindo o que são atos de improbidade administrativa, quais as penas aplicáveis a quem os cometeu, bem como quais os prazos prescricionais devem ser empregados na investigação desses atos.

Apesar da semelhança temática entre o conteúdo da Lei de Improbidade e a atividade desempenhada pelo TCU, a referida norma não é aplicável, ao menos de forma direta, à Corte de Contas. Isso decorre do fato de que os ilícitos e as penalidades por ela definidos não se relacionam, necessariamente, com os ilícitos apreciados e as penalidades impostas pelo TCU no exercício do controle externo da Administração Pública, fundamentado no art. 71 da CF e na Lei nº 8.443/1992.

Ressalte-se, nesse sentido, que o TCU não tem competência para aplicar as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, as quais demandam a atuação obrigatória do Poder Judiciário.

Dessa maneira, é de se concluir que os prazos de prescrição previstos no art. 23 da Lei nº 8.429/1992 se referem especificamente às sanções previstas naquele diploma legal, não sendo originariamente orientados a disciplinar a prescrição das penalidades aplicáveis pelo TCU.

Assim, diante da ausência de previsão, na Lei nº 8.443/1992 e em outros normativos, quanto aos prazos de prescrição para a pretensão punitiva no âmbito do TCU, torna-se evidente a existência de uma lacuna legislativa em relação à questão, com graves riscos de violação à segurança jurídica.

Tendo por base o princípio de que a prescrição é a regra em nosso ordenamento jurídico, e não havendo qualquer dúvida constitucional quanto a uma

possível imprescritibilidade da pretensão punitiva relativa a esses ilícitos – como existe para o caso do ressarcimento de danos ao erário –, o operador do direito deve buscar nas ferramentas de integração da legislação a solução mais correta para o caso²⁸.

Nesse sentido, é oportuno destacar que, em matéria penal, é vedado o recurso à analogia *in malam partem*, ou seja, proíbe-se a aplicação da norma que define o ilícito – bem como as causas de aumento de pena – a uma situação assemelhada ao fato típico, porquanto caracteriza violação ao princípio da reserva legal. Contudo, analogia *in bonam partem*, além de não ser vedada, é muitas vezes necessária para a concretização de direitos individuais protegidos pelo ordenamento jurídico.

A possibilidade do uso da analogia em benefício do agente é defendida por grandes nomes da doutrina como Celso Antônio Bandeira de Mello, que, ao discorrer sobre a prescrição das ações judiciais contra o administrado, assevera que, não havendo especificação legal dos prazos:

O correto não é a analogia com o Direito Civil, posto que, sendo as razões que o informam tão profundamente distintas das que inspiram as relações de Direito Público, nem mesmo em tema de prescrição caberia buscar inspiração em tal fonte. Antes, dever-se-á, pois, indagar do tratamento atribuído ao tema prescricional ou decadencial em regras genéricas de Direito Público. Nestes encontram-se duas orientações com tal caráter: a) a relativa à prescrição em casos inversos, isto é, prescrição de ações do administrado contra o Poder Público. (...); b) a concernente ao prazo de prescrição para o Poder Público cobrar débitos tributários ou decadencial para constituir o crédito tributário.

²⁸ Decreto 4.657/1942. Art. 4º. Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

E conclui o autor:

Vê-se, pois, que este prazo de cinco anos é uma constante nas disposições gerais estatuídas em regras de Direito Público, quer quando reportadas ao prazo para o administrado agir, quer quando reportadas ao prazo para a Administração fulminar seus próprios atos. Ademais, salvo disposição legal explícita, não haveria razão prestante para distinguir entre Administração e administrados no que concerne ao prazo ao cabo do qual faleceria o direito de reciprocamente proporem ações.²⁹

Na mesma linha, edições recentes do livro “Direito Administrativo Brasileiro”, de Hely Lopes Meirelles, lecionam que, quando a lei não fixar prazo para a prescrição administrativa, esta deve ocorrer em cinco anos, “à semelhança da prescrição das ações pessoais contra a Fazenda Pública (Decreto nº 20.910/1932), das punições dos profissionais liberais (Lei nº 6.838/80) e para cobrança do crédito tributário (Código Tributário Nacional, art. 174)”³⁰.

O entendimento exposto acima encontra respaldo em decisão do STJ, no âmbito do REsp. 894.539³¹, que entendeu aplicável o prazo quinquenal previsto na Lei nº 9.873/1999 à prescrição da pretensão punitiva do TCU.

Conclui-se, portanto, que, diante da ausência de definição legal quanto ao prazo de prescrição dos ilícitos apurados pelo TCU, o prazo a ser aplicado – na visão dos administrativistas mencionados –, com base na analogia às normas de Direito Administrativo, é de cinco anos.

²⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 2009. p. 1046-1048.

³⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 2003. p. 654.

³¹ REsp. 894.539/PI, Rel. Ministro Herman Benjamin. DJ 27/08/2009.

3.1. A JURISPRUDÊNCIA DO TCU SOBRE A PRESCRIÇÃO DOS ATOS ILÍCITOS

A Corte de Contas, na esteira da omissão legislativa exposta no item anterior, ainda não tratou de uniformizar a matéria, tendo aplicado entendimentos diversificados acerca da prescrição de sua pretensão punitiva.

Durante a vigência do Código Civil de 1916, o TCU não encontrava grandes problemas no que toca à prescrição de sua punibilidade, uma vez que o art. 177 da referida codificação estabelecia o prazo prescricional genérico de 20 anos, quando a legislação específica não lhe houvesse fixado prazo menor. Podemos citar como exemplo da utilização da prescrição vintenária o Acórdão 8/1997–2ª Câmara³².

A partir do final da década de 1990, o Direito Administrativo brasileiro experimentou uma grande renovação no que tange à edição de leis destinadas a regulamentar novos preceitos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, podemos citar as Leis nº 8.112/90 (Estatuto dos Servidores Públicos federais); 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa); 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo); e 9.873/99 (Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública no âmbito do poder de polícia).

Todas essas leis trouxeram em comum a utilização do prazo prescricional (ou decadencial) de 5 anos, no que toca às pretensões da Administração Pública de sancionar os agentes responsáveis por atos ilícitos, ou de anular os próprios atos de que decorram efeitos favoráveis aos destinatários.

³² Da relatoria do ministro Adhemar Paladini Ghisi, o voto que acompanha o acórdão contém uma longa exposição acerca da prescrição no TCU.

A partir desse novo contexto, as arguições acerca da prescrição da pretensão punitiva do TCU, por parte dos responsáveis arrolados nos processos de contas, aumentaram significativamente, tendo como fundamento a analogia às leis acima mencionadas, bem como ao antigo Decreto nº 20.910/1932 – que já fixava em 5 anos a prescrição das dívidas passivas da União.

Nada obstante, o que se viu foi uma simples negação sistemática da aplicação das demais normas de direito público e a reafirmação da jurisprudência do TCU sobre a aplicação do Código Civil, cuja versão aprovada em 2002 reduziu para dez anos o prazo genérico de prescrição (CC, art. 205).

Especificamente sobre a inaplicabilidade do Decreto nº 20.910/1932, o TCU editou a seguinte resenha de jurisprudência: “A prescrição quinquenal, prevista no Decreto 20.910/32, que regula as dívidas passivas da União, [...] não atinge a atividade judicante do TCU”. São exemplos desse entendimento os Acórdãos 1.727/2003 e 2549/2004 da 1ª Câmara; e 2.279/2007 e 3.035/2009 da 2ª Câmara.

Da mesma forma, sobre a Lei nº 9.873/1999, o TCU editou a resenha de jurisprudência transcrita a seguir, tendo como exemplos os Acórdãos 71/2000–Plenário, 61/2003–Plenário, 49/2008–1ª Câmara e 709/2008–Plenário:

A prescrição quinquenal, prevista na Lei nº 9.873/1999 que regula a ação punitiva movida pela Administração Pública Federal, não atinge a atividade judicante desta Corte, cujo fundamento legal tem escopo no exercício do controle externo, constitucionalmente previsto, e não no exercício do poder de polícia.

Em alguns casos, no intento de negar aplicação às demais normas de direito administrativo, surgiram até mesmo teses sobre a impossibilidade de o TCU autolimitar-se no exercício de sua missão constitucional, haja vista a reserva de lei –

estabelecida pelo art. 37, § 5º, da CF – para a definição dos prazos de prescrição dos ilícitos cometidos por agentes públicos (Acórdão 6.737/2013–1ª Câmara).

Somente em 2013, o Plenário do TCU enfrentou, de forma específica, a questão do uso da analogia para a integração da lacuna existente quanto à prescrição dos ilícitos. No âmbito de Representação formulada pela Consultoria Jurídica do órgão, o relator do processo, Ministro Benjamin Zymler, elaborou voto favorável à analogia às normas de direito público, cujo excerto é transcrito a seguir (Acórdão 1.314/2013–Plenário):

23. Sendo assim, fazendo uso de tal critério de integração, entendo que **o prazo prescricional para que o TCU aplique aos responsáveis as sanções previstas em lei deve mesmo ser o de cinco anos, conforme previsto em diversas normas de direito público**, a exemplo do art. 23, inciso II, da Lei 8.429/1992, do art. 142, inciso I da Lei 8.112/1990, do art. 1º do Decreto 20.910/1932, do art. 174 do Código Tributário Nacional, do art. 1º da Lei 9.873/1999 e art. 1º da Lei 6.838/1980 e do art. 46 da Lei 12.529/2011.

24. Com relação ao **termo inicial para contagem do aludido prazo prescricional**, observo que o tema comporta maior diversidade de tratamento dentre as regras citadas. Nesse passo, as normas supramencionadas estipulam como termo **a quo ora a data em que o fato se tornou conhecido [...]**, ora a data da ocorrência do fato [...].

27. Dessa forma, compreendo que a prescrição sancionatória deste Tribunal, por analogia, deve ser regida pelo art. 23, inciso II da Lei 8.429/1992, o qual determina que as ações destinadas a levar a efeito as sanções previstas na referida norma podem ser propostas “dentro do prazo prescricional para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.”.

28. Na esfera federal, o art. 142, inciso I, da Lei 8.112/1990 dispõe:

Art. 142. A ação disciplinar prescreverá:

I - em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão;

(...)

§ 1º O prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido.

29. Sendo assim, julgo adequado que o termo inicial para a contagem do prazo prescricional com vistas à aplicação das multas do art. 57 e 58 da Lei 8.443/1992 **seja a data em que os fatos tidos como irregulares se tornaram conhecidos no âmbito deste Tribunal**.

Apesar de tecer inovadoras considerações acerca da prescrição dos ilícitos apurados pelo TCU, a Representação em tela não teve seu mérito apreciado, uma vez que, nos termos do voto do relator, não caberia à Corte de Contas dispor sobre matéria jurídica em tese naquele tipo de processo.

Assim, a solução do problema foi delegada à análise de cada caso concreto, sendo que os acórdãos proferidos pelo TCU em 2013 e 2014, em sua maioria, continuam a aplicar o prazo prescricional de 10 anos, previsto no art. 205 do Código Civil (Acórdãos 1.683/2013–Plenário, 2.177/2013–2ª Câmara, 825/2014–2ª Câmara e 3.261/2014–Plenário).

CONCLUSÃO

No presente trabalho, pudemos compreender que o TCU é um órgão dotado de independência em relação aos demais Poderes e investido, pela Constituição Federal, de competências privativas, entre elas a de julgar as contas dos administradores de recursos públicos federais e daqueles que derem causa a prejuízos ao erário, podendo, em decorrência, imputar débitos ou cominar multa aos responsáveis.

Vimos, ainda, que o fenômeno da prescrição atua como uma sanção ao titular de um direito violado que, em razão de sua omissão no ajuizamento da ação competente dentro do prazo definido em lei, perde a pretensão de ver tutelada, pelo órgão jurisdicional, a reparação referente ao ilícito praticado por outrem.

Conforme se expôs, a regra em nosso ordenamento jurídico é a prescritibilidade das pretensões. Já as exceções a essa regra devem ser expressamente previstas pelo legislador constituinte, não sendo o intérprete autorizado a criar novas hipóteses por meio de exegese extensiva.

Nesse sentido, o poder constituinte originário, quando o quis, indicou duas hipóteses expressas de imprescritibilidade (CF, art. 5º, incisos XLII e XLIV). Por outro lado, em relação ao art. 37, § 5º, da CF, o constituinte houve por bem retirar o termo “imprescritíveis”, que designava as ações de ressarcimento ao erário na redação originária do anteprojeto de Constituição.

Portanto, podemos concluir, pela *mens legislatoris*, que a ressalva contida na parte final do art. 37, § 5º, da CF, de fato, não estabelece hipótese de imprescritibilidade. Mas, ao contrário, como aventado na discussão do RE 669.069, permite ao legislador infraconstitucional o estabelecimento de prazos prescricionais distintos e autônomos, um para a pretensão punitiva e outro para a pretensão

reparatória.

Em que pesem as conclusões pessoais até então expostas, viu-se que a interpretação do art. 37, § 5º, da CF não é objeto de consenso na doutrina nem na jurisprudência. Contudo, foi possível perceber que o número de doutrinadores que perfilham a tese da prescritibilidade da pretensão reparatória do Estado vem aumentando continuamente, a exemplo de Celso Antônio Bandeira de Mello.

Além disso, identificou-se uma provável e admirável mudança no entendimento do STF sobre o assunto, entre o julgamento do MS 26.210 e do RE 669.069, atualmente em apreciação pela Corte. Da imprescritibilidade ampla para a imprescritibilidade apenas dos danos derivados de improbidade administrativa e de ilícitos penais, excluindo-se os decorrentes de ilícitos civis, como já votado pelos ministros Teori Zavascki, Rosa Weber e Luiz Fux. Ou, ainda, na linha proposta pelo ministro Roberto Barroso, poderá o STF declarar apenas a certeza da prescritibilidade dos danos derivados de ilícitos civis, negando a imprescritibilidade ampla, contudo, sem declarar a existência ou não da prescrição para os danos derivados de improbidade administrativa e ilícitos penais.

E, diante do pedido de vista do ministro Dias Toffoli e das manifestações orais dos ministros Marco Aurélio e Gilmar Mendes, poderá, também, o STF afastar de uma vez por todas a ideia de imprescritibilidade em relação a qualquer tipo de dano causado ao erário.

Conquanto louváveis todas as teses até então debatidas pela Corte Suprema, parece-nos mais acertada aquela que vier a declarar a prescritibilidade de todo e qualquer tipo de dano causado ao erário. Isso decorre, além dos fundamentos principiológicos que serão retomados a seguir, da dificuldade operacional de aplicação do entendimento proposto pelo ministro Teori Zavascki. Ou seja, da

difficuldade que terá o órgão jurisdicional, particularmente no caso do TCU, em identificar e distinguir um ilícito civil de um ilícito qualificado como improbidade administrativa ou penal, cuja competência para o processamento é exclusiva do Poder Judiciário.

Assim, por exemplo, no caso de ilícito causador de dano ao erário não investigado em ação de improbidade ou em ação penal, poderia o TCU declará-lo pertencente a uma dessas duas categorias com o intuito de reconhecer a sua imprescritibilidade? Parece-nos que não. Além disso, o caso da bolsista do CNPq que não retornou ao país após a conclusão do doutorado, tratado no MS 26.210, seria classificável como improbidade administrativa ou como mero descumprimento contratual?

A questão não é simples de ser respondida e, a nosso ver, acirraria ainda mais o debate acerca da concessão ou não do direito à prescrição em cada caso concreto, discussão que seria baseada não em regras, mas no recurso à ideia vaga e dicotômica de “supremacia do interesse público” sobre o interesse privado, permitindo ingerências imprevisíveis e conferindo ao julgador uma discricionariedade exagerada, que poderia resvalar ao arbítrio³³.

Voltando, então, aos princípios e aos direitos fundamentais, vimos que a ideia de uma pretensão imprescritível viola o princípio do devido processo legal, uma vez que mitiga ou até mesmo elimina o direito à ampla defesa e ao contraditório, em seu sentido material, colocando, ao mesmo tempo, o Estado em posição de superioridade em relação ao agente acusado. Tal violação de direitos compromete a validade do processo, impedindo a sua continuidade.

No mesmo diapasão, deve se ter em mente que “interesse público” é um

³³ Nesse sentido afirma Daniel Sarmiento, *apud* Thiago Igor de Paula Souza in Revista TCEMG 2012, concluindo ser difícil pensar em uma limitação mais vaga e indeterminada aos direitos fundamentais do que a ‘proteção ao interesse público’.

termo indeterminado que nem sempre está em linha de divergência com o interesse privado. Ao revés, muitas vezes, realizar o interesse privado significa tutelar o interesse público. Ou seja, concretizar direitos e garantias fundamentais, numa acepção constitucional, pode ser a mais nobre expressão do interesse público.

Por todo o exposto, entendemos não subsistirem fundamentos para a tese da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário. Ao mesmo tempo, entendemos que a eventual prevalência do voto do ministro Barroso no RE 669.069 também significará negar a imprescritibilidade como um todo, uma vez que, com a não ratificação da tese aprovada no MS 26.210, não se poderá mais afirmar que o STF considera imprescritível este ou aquele tipo de dano causado ao erário.

Superada então a preliminar quanto à existência ou não da prescrição, é possível concluir, ainda que em linha meramente indicativa, qual seria o prazo prescricional a ser adotado. Conquanto o art. 37, § 5º, da CF autorize, como vimos, o estabelecimento de prazos distintos para a pretensão punitiva e para a pretensão de ressarcimento, entendemos que não há vedação para que esses prazos coincidam.

Hoje, a realidade é a de que a pretensão de reparação civil prescreve em três anos (CC/2002, art. 206, § 5º), intervalo bastante menor que o prazo vintenário previsto anteriormente (CC/1916, art. 177). Além disso, releva observar que o STJ fixou entendimento de que o prazo prescricional aplicável às pretensões indenizatórias movidas contra a Fazenda Pública é o de 5 anos, previsto no Decreto nº 20.910/32, que prevalece em face do prazo de 3 anos do CC/2002, dada sua especialidade³⁴.

Assim, por uma questão de isonomia entre o cidadão e o Estado,

³⁴ REsp. 1.251.993/PR. Relator Min. Mauro Campbell Marques. Julgamento 12/12/2012.

entendemos que o prazo prescricional das ações de ressarcimento ao erário deve ser de 5 anos do conhecimento do fato pela autoridade competente, aplicando-se, ainda, o art. 200 do CC, quando houver inquérito policial ou ação penal sobre o mesmo fato³⁵, o qual, não obstante, pelo princípio da independência das instâncias, não impede que a ação de ressarcimento seja proposta antes da ação penal.

Quanto ao ato ilícito, apesar de não haver dúvidas sobre a prescritibilidade da pretensão punitiva do Estado, entendemos que a ausência de definição de um parâmetro objetivo para o prazo prescricional produz quase os mesmos efeitos deletérios de se considerar imprescritível a referida pretensão.

Desse modo, a carência de lei regulamentadora não pode servir de impeditivo para que se obtenha uma regra uniforme, aplicável a todos os casos. A partir do que foi analisado em tópicos anteriores, concluímos que o prazo prescricional dos ilícitos apurados pelo TCU deve ser extraído da analogia às demais normas de direito público, nos moldes propostos pelo ministro Benjamin Zymler no voto que acompanha o Acórdão 1.314/2013–Plenário.

Chegamos, então, ao prazo comum, de 5 anos, tanto para a prescrição da pretensão punitiva do TCU quanto para a pretensão de ressarcimento ao erário, contado da data do conhecimento do fato pelo órgão jurisdicional. A utilização de tal prazo, contudo, a nosso ver, não impede a aplicação da IN-TCU nº 71/2012, quando o conhecimento do fato e a notificação do agente responsável se derem mais de dez anos após a efetiva ocorrência do ilícito.

Assim, com as considerações expostas, esperamos ter contribuído para o debate desse importante tema, diretamente relacionado com os princípios da segurança jurídica e do devido processo legal e de tamanho impacto sobre a legitimidade e a justiça das decisões do Tribunal de Contas da União.

³⁵ REsp. 1.180.237/MT. Relator Min. Paulo de Tarso Sanseverino. DJ 22/6/2012.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**.

BRASIL. **Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890**. Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica. Coleção de Leis do Brasil - 1890 , p. 3440, fasc. XI (Publicação Original).

BRASIL. **Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932**. Regula a prescrição quinquenal. Diário Oficial da União de 8/1/1932.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de introdução às normas do direito brasileiro. Diário Oficial da União de 9/9/1942.

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Diário Oficial da União de 25/07/1991. Republicada em 11/04/1996 e 14/08/1998.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União de 3/6/1992.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Diário Oficial da União de 17/07/1992.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União de 01/02/1999.

BRASIL. **Lei nº 9.873 de 23 de novembro de 1999**. Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências. Diário Oficial da União de 24/11/1999.

BRASIL. **Lei nº 12.441, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União de 11/1/2002.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Segunda Turma. Acórdão em recurso especial nº 894.539. Relator: Ministro Herman Benjamin. DJ 27/08/2009.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Acórdão em recurso especial nº 1.251.993/PR. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Julgamento 12/12/2012.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Terceira Turma. Acórdão em recurso especial nº 1.180.237/MT. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. DJ 22/6/2012.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Tribunal Pleno. Acórdão em mandado de segurança nº 26.210. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. DJ 10/10/2008.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Tribunal Pleno. Acórdão em recurso extraordinário nº 669.069. Relator: Ministro Teori Zavascki. DJ 26/8/2013 e 26/11/2014.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Primeira Turma. Acórdão em mandado de segurança nº 26.969. Relator Ministro Luiz Fux. DJ 12/12/2014.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Acórdãos 8/1997–2ª Câmara, Rel. Min. Adhemar Paladini Ghisi; 1.727/2003, Rel. Min. Augusto Sherman; 2645/2007–1ª Câmara, Rel. Min. Valmir Campelo; 49/2008–1ª Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer; 547/2008–1ª Câmara, Rel. Min. Marcos Vilela; 709/2008–Plenário, Rel. Min. Ubiratan Aguiar; 1.558/2008–2ª Câmara, Rel. Min. André de Carvalho; 2.709/2008–Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler; 5.001/2010–2ª Câmara, Rel. Min. Raimundo Carreiro; 1.077/2012–1ª Câmara, Rel. Min. Weder de Oliveira; 2.166/2012–Plenário, Rel. Min. Ana Arraes; 1.314/2013–Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; 1.683/2013–Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; 1.995/2013–Plenário, Rel. Min. José Mucio; 2.177/2013–2ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler; 6.737/2013–1ª Câmara, Rel. Walton Alencar Rodrigues; 825/2014–2ª Câmara, Rel. Min. José Jorge e 3.261/2014–Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer.

CAMINHA, Felipe Regis de Andrade. **A imprescritibilidade do ressarcimento do dano ao erário decorrente de ato de improbidade administrativa**. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/25119/a-imprescritibilidade-do-ressarcimento-do-dano-ao-erario-decorrente-de-ato-de-improbidade-administrativa/1>> Acesso em 8/2/2015.

COSTA, Aldo de Campos. **A prescrição na ação de improbidade administrativa**. 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-out-31/toda-prova-prescricao-acao-improbidade-administrativa>>. Acesso em 8/2/2015.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro, volume 1: teoria geral do direito civil**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1993.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed., São Paulo: Malheiros, 2011.

NASSAR, Elody. **Prescrição na administração pública**. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

PASCOAL, Valdecir. **Direito financeiro e controle externo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOUZA, Thiago Igor de Paula. **Revista do TCE-MG/2012**, p. 89-111.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Instrução Normativa-TCU nº 56, de 5 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre instauração e organização de processo de tomada de contas especial. Diário Oficial da União de 11/12/2007.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Instrução Normativa nº 71, de 28 de novembro de 2012**. Dispõe sobre instauração e organização de processo de tomada de contas especial. Diário Oficial da União de 5/12/2012.

ZYMLER, Benjamin. **Direito administrativo e controle**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.